

2015年8月
第33卷第4期

佳木斯大学社会科学学报
JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE OF JIAMUSI UNIVERSITY

Aug., 2015
Vol. 33 No. 4

城市社区财政问题及其困境分析

——基于黑龙江省佳木斯市 50 个社区的实证研究

赵雨桐, 黄君洁

(厦门大学 公共事务学院 福建 厦门 361005)

[摘要]有效的社区管理体系离不开合理的社区财政制度。本文以十八大提出的社区建设新要求为出发点,选取了黑龙江省佳木斯市 50 个城市社区进行实证研究,从财政资金的来源、结构、监管、志愿性等多个角度思考现存城市社区财政问题,旨在倡导健全和完善基层财政体系,鼓励多元主体共同参与的新型财政体系。

[关键词]城市社区; 财政问题; 多元主体

[中图分类号]D669.3

[文献标识码]A

[文章编号]1007-9882(2015)04-0053-03

“社区”在不同语言环境下,有着不同的含义。它在社会学领域使用最为频繁,是国内外社会学者对于社会问题研究的一重要领域。而在我国,所习惯谈及的社区,主要指基层建设过程中的实体单位,即由两委所构成的基层群众自治组织,在这一语境下,社区被认为是公民社会的微观基础。简要划分,社区可分为城市社区、农村社区两种类型,二者在基层公共服务中发挥着重要作用,也有着显著的不同。十六届六中全会提出将社会和谐作为党的奋斗目标,社区是社会的基本单元,社区和谐是社会和谐的基础。从 1991 年首次提出社区建设的概念,到 2000 年《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,涌现出了青岛模式、上海模式、沈阳模式等诸多示范社区,社区建设取得了一定的成绩。^[1]但与此同时,城市社区筹资困难等问题仍广泛存在,并影响着社区工作的开展。本文着眼黑龙江省城市社区财政问题,以佳木斯市为例,在分析其筹资现状及出现筹资困境的原因的基础上,找出城市社区走出筹资困境的有效路径,从而促使和谐社区建设的顺利推行。

一、明确社区管理核心,着眼城市社区财政问题

社区是城市的细胞,社区建设是城市社区服务深化发展的产物,它随着我国城市社会经济的飞速发展应运而生。在新的形势下,大力推进社区建设,是解决城市发展中诸多社会问题的有效途径。我国城市社区建设的时间不长,虽作为“基层居民自治性组织”,但实际上伴随着极大的行政化特征。医疗、卫生、教育、安全等多个领域,政府始终是社区建设的领导者、规划者与资源分配者。与此同时,作为社区居民互通有无的基本单元,“社会化”地解决部分公共物品的供给也成了社区建设的重要手段。因此,从多中心视角来看,社区是政府、市场、公民、社会等多种力量的结合,社区治理也依

赖一套完整的多元治理网络。其中,社区财政的制度安排便是社区治理过程中的核心问题之一。

十六大报告曾提出“加强公共服务设施建设,改善生活环境,发展社区服务”、“完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区”,基层社区建设受到广泛关注,这些理论创新也是推进社区建设发展的必然要求。十八大报告再次提及基层社区问题,强调“改进政府提供公共服务的方式,加强基层社会和服务体系建设”,将城乡社区服务纳入加强和创新社会治理体系之中,对社区建设提出了更高的要求。因此,以十八大精神为导向,社区财政体系的创新也亟待探索与落实。

二、立足黑龙江省实际,探讨城市社区财政问题

公共财政是财政制度的基础与关键,而社区财政正是这一基础与关键的重要体现。黑龙江省作为东北振兴的主力军,国家重要的商品粮基地,具有重要的战略地位。近年来,黑龙江省经济社会快速发展。有数据表明,2013 年全省经济总量达 12503.8 亿元,比上年增长 12.2%。但与此同时,民政部 2005 年开展的“百城(区)社区建设抽样调查”显示,黑龙江省有 40% 的社区是通过租房、借房进行办公,有些社区甚至没有办公地点,并且 50% 的社区缺乏足够的办公经费,甚至社区居委会冬季的取暖费用都难以保障。可见,黑龙江省城市社区建设极大落后于社会经济发展,社区发展不容乐观。

2005 年至今上述问题有了较大改善,但仍存在因活动经费不足而造成的活动项目流产问题,究其根源便是现行社区财政问题突出,财政资金来源结构的不合理。针对黑龙江省城市社区现存问题,作者选取了中心城市人口聚集效应明显、具有典型代表性的佳木斯市为例,对其市辖前进区、向阳区、东风区、郊区四区内随机选取的 50 个城市社区进行了问卷、走访调研(选取情况

[收稿日期]2015-06-09

[作者简介]赵雨桐(1994-),女,河南安阳人,厦门大学公共事务学院 2012 级学生;黄君洁(1978-),女,福建厦门人,经济学博士,厦门大学公共事务学院教授,研究方向:公共经济学。

详见表一),以深入探讨当前城市社区日益突出的财政问题,试图找寻可行性解决路径。具体表现,主要包含

以下几个方面:

表1 社区数据获取情况

	东风区(15)	前进区(15)	向阳区(10)	郊区(10)
选取社区	兴电、沿音、五彩、晓云、长胜、杏林、安庆、机务、胜利、丰登、环保、双胜、东新、建国、通胜社区	新立、双合、春光、云峰、先锋、林海、怡安、永安、乐园、保卫、宏达、港务、桥南、园林、新立社区	万力、安民、光明、红光、建设、林机、群英、育才、永新、永平社区	清源、长安、北焦化、新府、红旗、长青、英俊、友谊、起点、新城社区

(一) 财政经费不足 缺乏资金支持

财政资金是否能够给予强有力的支持是社会发
展所必不可少的基础与保障。我国现行的社区资金筹集
方式主要是通过“政府划拨为主、社会支持为辅”的模
式。公共财政对于社区建设的资金投入主要是由市、区
两级政府出资。但大部分地区在社区建设资金的拨付
上,市、区政府的具体权责并无明确规定,使得社区公
共财政领域留有模糊地带。尤其在分税制改革后,地方
财政吃紧,此时地方政府面对社区建设的开支,更加难
以支撑。因而,造成社区财政经费不足,经费申请难度
较大的状况频发,严重影响到社区公共服务提供的质
与量。

从佳木斯市城市社区对于这一问题的反馈来看,在
随机抽取的50个社区中,仅有22%的社区表明经费充
足,其余社区均存在经费缺乏的现象,其中基础设施
经费及活动经费不足问题较为严重。此外,仍有近三
分之一的社区未有独立办公楼,而不得已采用租借房
屋的方式进行办公,一半以上的社区基础设施配备不
完善,导致社区提供公共服务的职能难以充分实现。
从人员工资水平来看,社区工作人员月均工资为1111
元,最少的一社区仅为800元,且仅有不足一半的社
区为本社区职工缴纳五险一金。访谈过程中进一步得
知,资金不足的问题已经严重影响本社区在社会保障
、公共安全、环境卫生、文化建设等多方面工作的开展
、可见社区财政资金短缺问题不容小觑。

(二) 资金来源单一 社会性待补足

在社区财政体制所涉及的事项中,最为根本的就
是筹资模式。当前各地区社区财政资金获取模式主要
包括:政府(街道)拨款、专项补贴、自筹经费、社会
募捐等几种手段。我国目前各级政府在社区建设过
程中,多为行政隶属或行政命令的方式进行直接财政
拨款,但往往是只能应对一时之需,难以实现社区资
金的长期保障与社区治理的长效发展。

调研中发现,佳木斯市各城市社区普遍存在资金
来源过于依赖财政拨款的现象。在“居有街管”的
行政领导体制下,社区日常活动资金也按照这一体
系要求由街道进行严格把控,申请、审批、拨付层
层把关,资金落实并非轻而易举。依照专款专用原
则,使得各社区资金审批难度进一步加大,除上级街
道拨款以外,主要的活动经费来源需要依靠外联支
持,大多来自与社区内相关企业事业单位进行合作
或共建的方式进行筹资。但调查过程中发现,外联
经费实际所占比重很小,不足社区总经费的20%,
并且在实际操作过程中存在极大的不确定性。这种
伴随着一定商业化的色彩的筹资方式,某种程度上
来说,对于社区活动的志愿性、服务性会造成一定

影响。同时,除了服务质量的良莠不齐外,资金拨
付的两极分化问题也日渐突出。在市区内部分发展
程度不高的社区,由于外联资金获得难度较大,更
会出现资金压缩、或活动被迫叫停等问题。

从根本属性来看,社区本身就是一个公益性与
私人性相交叉的社会领域,因而它的筹资方式必须
伴随着一定的社会化手段。然而从所调查的50个
社区来看,调动社会资金开展社区建设的社区比
重不足10%。思考其原因,在社区建设的初期,
社区资金的筹集主要是通过“政府划拨为主,社
会支持为辅”的架构来实现的。而从2007年起,
中央财政开始为社区建设拨款,从而在地方政
府拨款和社会支持外,加入了中央财政的均等化
。这一模式在社区建设过程中,起到了一定的作
用,但由于中央财政拨款有限加之种种限制造成
社区无法充分利用社会资本,使得地方财政实际
上成了社区经费的唯一来源。^[2]

社区过于依赖政府拨款,自身造血功能不足,
缺乏一套社会化、可持续的自筹资金机制等等,
这一连串的资金来源问题,使得社区经费时常捉
襟见肘,严重影响了基层社区的建设与公共服
务的提供。

(三) 综合利用不足 财政资源浪费

基于前一部分的叙述,当政府成为实际上社
区资金的供给者之后,事权不得不跟着财权走,
使得社区这一“基层群众自治组织”的行政化
倾向逐步加重,社区自主性降低,资金使用效率
也因而下降。“政府、市场、社会”多中心治
理格局被打破。而社区重建工作自改革开放以
来就被社会各界所积极推动与倡导,社区重建工
作旨在通过民主的方式重塑这一群众性自治组
织,充分听取社情民意,真正实现由居民自身通
过基层民主的途径实现自我管理。而现行的这种
自上而下的行政化管理体制,始终是社会重建
亦或是社会治理改造过程中不小的阻碍。

在调研的50个社区中,社区财政资金的使用
问题依旧突出。社区建设具有浓厚的行政化色
彩,财政供给标准化,经费拨付同一化,资金额
度统一化,并未完全考虑到不同社区的实际情况
。此外,由于社区两委均依照行政命令开展工
作,而非通过基层民主的途径。因而,伴随着各
种绩效考核的指标,社区将很大一部分时间与
精力放在了各种政绩的创造与材料的搜集过程
中,进而忽略了公民的真实所需,造成了公共物
品与公共服务供给的偏离,并间接降低了社区
财政经费的使用效率。在调查过程中得知,有
24%的社区在资金使用过程中,从未听取并采
纳过居民的意见,居民代表大会也仅仅只是单
纯流于形式,居民的意见实质上并未得到充分
表达,

导致社区自治性大大降低。但调研过程中也发现,一半以上的社区居民,对于参与监督社区资金管理并无兴趣,这与我国公民参与的积极性不足这一长期存在的问题也有一定的相关性。居民对于社区这一基层组织的认同感与归属感不足,并未真正树立社区主人翁的意识,因而造成社区内公共活动参与的积极性不足,社区建设的创造力匮乏。与此相类似,社区内的企事业单位也有同样的问题存在。如何不让社区民主建设流于形式,如何充分调动社区内多元力量的积极性,也成了基层城市社区建设所不容忽视的问题。

(四) 审计监督错位,志愿性需提升

国外许多发达国家就如何积极完善经济、法律等制度来规范社区建设的财政投入进行了广泛的研究,而在我国这一领域仍属空白。受行政化体制的约束,基层社区始终贯彻对上级负责的原则,因而审计监督工作由上级全权负责,而居民对于社区资金的落实情况了解甚微,居民大会的职能也被逐步架空,造成了社区财政审计监督过程中的错位现象。而由于没有综合性的社区监管指导体系,表面上形成了“各部门齐抓共管”的良好性格局,但实际上以社区为中心的建设格局始终难以形成。在所选取的50个社区中,社区居民普遍反映并不了解所属社区的资金具体使用情况,而社区自身也表示资金监督职权几乎全权交由上级街道管理,公民参与的主要途径即居民代表大会也形同虚设,审计监督工作出现严重的错位。

我国的社区志愿者是在20世纪80年代后期由国家民政系统开展的社区服务工作中产生的,并逐步建立社区志愿者组织。根据2009年民政部的统计数据显示,全国社区服务志愿者组织有6600多个,社区服务志愿者人数达到了600多万人,充分发挥志愿服务的力量,对于弥补财政资金不足,社会参与度不高等问题具有很好的补充作用。佳木斯市现行社区志愿服务体系并不完善。从数量上来说,40%的社区反映志愿者资源不足。从招募类型来看,具有分散性,大多属于临时招募的志愿者,缺乏长效性与持续性。从结构上来看,显现出较大的地区差异与年龄差异。在企事业单位、学校、志愿机构等青年人较多、志愿服务性较强的社区,志愿者尚能满足所需。但在一些老城区,社区志愿者大多由一些离退休人员构成,职工与青年人所占的比例较低,因而受年龄、知识结构等因素的影响,这些人所提供的志愿服务很难满足社区的需求。从人才专业化程度来看,整体志愿者专业化程度与素质较差,而建立志愿服务目标、专业化的志愿服务培训也是必不可少的投入。志愿服务与财政投入可谓是互利共生,二者只有更好地互相促进,才能实现多元主体参与下的社区治理常态化发展。

三、多元主体共同参与,化解城市社区财政问题

从上述分析中可知,当前佳木斯市城市社区财政实践过程中,存在诸多来源单一化、管理行政化、制度碎片化等问题。为更好地解决上述问题,结合社区的二重属性,应明确基层社区的财权、事权归属,并建立起一套完善的、社区为中心、多元主体共同参与的财政制度。

(一) 政府发挥引导作用,建立复合型筹资模式

从政府主导模式逐步过渡到政府引导模式。对于一些社区内关乎社区居民生产生活的大项目,应主要由政府承担资金投入与监管的责任。而对于一些中小项目,更应采用民主、自愿的原则,找到社区建设的其他资金筹集渠道,积极鼓励动员社会的力量,发挥市场的自身优势,使资金在统一指导下实现更好的集中与分配。

(二) 发挥社区的自主性,积极引入社会力量

社区本身具有社会化的属性,因而社会化手段的引入,自然也成了社区管理的必然选择。社科院2008年对我国部分地区当年的社区建设进行了专项调查,此项调查共列出国家有关部门鼓励企业参与社区建设的12项政策,其中认为“由企业承担政府部门的社区建设项目”作用显著的占29.1%,可见,我国企业对于社区建设有着一定的积极性。^[3]因此,可通过放宽制度性的约束来挖掘社区的潜力,赋予社区一定的财政自主权,开办一些经济实体,降低非营利组织等机构参与的门槛,做到充分利用社会资本,搞活社区资金体系。

(三) 明确财政支持重点,创新资金利用模式

对于社区财政资金使用效率低下等问题,要厘清各部门职能分工,明确基层群众的真实所需。让资金流向社会保障等迫切需要的领域,真正实现依靠社区组织贴近基层,传递福利的作用。各政府部门在社区建设方面应实现互通有无,形成一个有机互动的多方服务系统,从而保障社区建设资金的合理分配与有效使用。

(四) 强化审计监督,发挥志愿服务的力量

必须规范政府与社区居民代表大会的决算权限,既要防止无人监督的情况,又要避免监督错位的状况,实现社区资金的分类监督,落实监督责任与权限,从而保证资金的高效利用。此外,还要发挥社区志愿者在社区财政体制完善过程中的重要作用,为志愿者提供必要的补助,大力表彰突出贡献的志愿者,使志愿精神成为一种崇高的社会风尚,并通过税收减免等政策手段,鼓励企业积极参与到社区志愿服务建设领域,弥补社区资金不足的状况。

总而言之,有效的社区管理体系离不开合理的社区财政制度。多渠道多层次建立社区财政投入新模式,健全和完善基层财政体系,离不开多元主体的共同参与。伴随着新公共管理理念的逐步深入,政府由出资人逐步转化为监控者,这一角色转变已势在必行。强化政府在这一过程中的责任目标,培育社区组织的自主意识,实现公共财政制度的改革,做到有章可循,才能更好地实现由管理转向治理,促进社区这一基本社会单位的良性运行与整个社会的长远发展。

[参 考 文 献]

[1]民政部.“十一五”社区服务体系发展规划答记者问.[EB/OL]. <http://www.docin.com/p-580957075.html>. 2007-06-05.

[2]蒋经法,罗青林.社区财政制度的重构:背景、原则与设想[J].当代财经,2012,(8):24-33.

[3]姜雷,田煜,陈敬良.基于Stackelberg模型的社区财政投入博弈研究[J].中国行政管理,2011,(3):93-96.

[责任编辑:陈如松]